

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Otonomi daerah berlaku di Indonesia berdasarkan Undang-Undang 22/1999 (direvisi menjadi Undang-Undang 32/2004) tentang Pemerintahan Daerah memisahkan dengan tegas antara fungsi Pemerintahan Daerah dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Berdasarkan perbedaan fungsi tersebut, menunjukkan bahwa antara legislatif dan eksekutif terjadi hubungan keagenan (Halim, 2001; Halim dan Abdullah, 2006 dalam Darwanto dan Yustikasari, 2007). Adapun yang mendorong diberlakukannya otonomi daerah adalah dikarenakan tidak meratanya pembangunan yang berjalan selama ini sehingga menyebabkan ketimpangan antara pemerintah pusat dan daerah. Selain itu juga terdapat campur tangan dari pemerintah pusat di masa lalu mengakibatkan terhambatnya pengembangan yang dimiliki oleh daerah. Dengan adanya otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan pemerataan, prinsip demokrasi, keistimewaan dan kekhususan, keadilan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Nurdiawan, 2006).

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik untuk propinsi maupun kabupaten dan kota. Proses penyusunan anggaran pasca

undang-undang 22/1999 (dan Undang-Undang 32/2004) melibatkan dua pihak: eksekutif dan legislatif, masing-masing melalui sebuah tim atau panitia anggaran. Adapun eksekutif sebagai pelaksana operasionalisasi daerah berkewajiban membuat draft atau rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang hanya bisa diimplementasikan kalau sudah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam proses ratifikasi anggaran.

Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diawali dengan membuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) yang akan menjadi pedoman untuk penyusunan anggaran pendapatan dan anggaran belanja. Eksekutif membuat rancangan APBD sesuai dengan Kebijakan Umum APBD dan Prioritas dan Plafon Anggaran yang kemudian diserahkan kepada legislatif untuk dipelajari dan dibahas bersama-sama sebelum ditetapkan sebagai Peraturan Daerah (Perda). (Darwanto dan Yustikasari, 2007).

Diberlakukannya undang-undang ini memberikan peluang bagi daerah untuk menggali potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangannya dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah. Dalam era desentralisasi fiskal diharapkan terjadinya peningkatan pelayanan diberbagai sektor terutama sektor publik. Peningkatan layanan publik ini diharapkan dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk membuka usaha di daerah. Harapan ini tentu saja dapat terwujud apabila ada upaya serius pemerintah dengan memberikan

berbagai fasilitas pendukung (investasi). Konsekuensinya, pemerintah perlu untuk memberikan alokasi belanja yang lebih besar untuk tujuan ini.

Desentralisasi fiskal disatu sisi memberikan kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan daerah, tetapi disisi lain memunculkan persoalan baru, dikarenakan tingkat kesiapan fiskal daerah yang berbeda-beda (Haryanto dan Adi, 2007). Dalam Undang-Undang No.32/2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah (Pemda), Pemerintah Pusat (Pempus) akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan bagian daerah dari Dana Bagi Hasil (DBH) yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Disamping dana perimbangan tersebut, Pemda mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan, dan lain-lain pendapatan.

Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah daerah. Seharusnya dana transfer dari Pemerintah Pusat diharapkan digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat. Kebijakan penggunaan dana tersebut sudah seharusnya pula secara transparan dan akuntabel. Pada praktiknya, transfer dari Pempus merupakan sumber dana utama Pemda untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari, yang oleh Pemerintah Daerah “dilaporkan” di perhitungan APBD (Maimunah, 2006).

Pengaruh dana alokasi umum dan pendapatan asli daerah terhadap belanja pemerintah daerah di Pulau Jawa dan Bali sebelumnya telah diteliti dan menghasilkan analisis bahwa ketika tidak digunakan tanpa *lag*, pengaruh

pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah lebih kuat daripada dana alokasi umum, tetapi dengan digunakan *lag*, pengaruh dana alokasi umum terhadap belanja daerah justru lebih kuat dari pada pendapatan asli daerah (Sukriy dan Halim, 2004 dalam Maimunah, 2006).

Berkaitan dengan hal itu, strategi alokasi belanja daerah memainkan peranan yang tidak kalah penting guna meningkatkan penerimaan daerah. Dalam upaya untuk meningkatkan kontribusi publik terhadap penerimaan daerah, alokasi belanja modal hendaknya lebih ditingkatkan. Belanja Modal yang dilakukan oleh pemerintah daerah diantaranya pembangunan dan perbaikan sektor pendidikan, kesehatan, transportasi, sehingga masyarakat juga menikmati manfaat dari pembangunan daerah. Semakin banyak pendapatan yang dihasilkan oleh daerah, baik dari dana alokasi umum maupun pendapatan asli daerah sendiri, daerah akan mampu memenuhi dan membiayai semua keperluan yang diharapkan oleh masyarakat. Kebijakan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal didasarkan pada pertimbangan bahwa daerahlah yang lebih mengetahui kebutuhan dan standar pelayanan bagi masyarakat di daerahnya, sehingga pemberian otonomi daerah diharapkan dapat memacu peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah melalui peningkatan pertumbuhan ekonomi. Adanya peningkatan dana desentralisasi yang ditransfer pemerintah pusat setiap tahunnya diharapkan dapat mendorong peningkatan laju pertumbuhan ekonomi. Laju pertumbuhan ekonomi daerah dipengaruhi secara positif dan signifikan oleh pembangunan manusia (Christy dan Adi, 2009).

Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul: **”PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN DANA ALOKASI UMUM TERHADAP PENGALOKASIAN ANGGARAN BELANJA MODAL (Studi Pada Pemerintah Kabupaten dan Kota Se Provinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2007-2009).**

Adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu tahun anggaran penelitian tidak sama dengan penelitian sebelumnya karena tahun anggaran yang digunakan pada penelitian ini adalah Kabupaten/Kota yang ada di wilayah se Provinsi Jawa-Tengah periode 2007-2009 secara rutin mempublikasikan laporan keuangannya. Serta variabel yang digunakan adalah Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Belanja Modal.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal (BM)?
2. Apakah dana alokasi umum (DAU) berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal (BM)?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan masalah yang dihadapi, maka tujuan dalam penelitian adalah untuk memberikan bukti empiris yang dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Untuk menguji pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) terhadap pengalokasian anggaran belanja modal (BM).
2. Untuk menguji pengaruh dana alokasi umum (DAU) terhadap pengalokasian anggaran belanja modal (BM).

#### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian yang dilakukan diharapkan akan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah Kabupaten dan Kota se Provinsi Jawa Tengah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam upaya mewujudkan penciptaan kemandirian daerah dan peningkatan mutu pelayanan publik dari variabel-variabel penelitian ini.
2. Bagi DPRD yang merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan fungsi legislatif DPRD dalam anggaran dan pengawasan bagi masyarakat.
3. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan tentang anggaran sektor publik Pemerintah Kabupaten dan Kota dalam APBD terutama anggaran belanja modal, bagaimana

pengalokasiannya jika dipengaruhi variabel-variabel penelitian di atas dan mengetahui dampak tersebut terhadap mutu pelayanan publik dalam penciptaan kemandirian pemerintah.

## **E. Sistematika Pembahasan**

Dalam penulisan ini, penulis mengacu pada prinsip dasar metode penulisan ilmiah. Adapun sistematika dalam penelitian ini adalah:

### **BAB I. PENDAHULUAN**

Bab ini berisi tentang latar belakang penelitian, perumusan masalah tujuan penelitian, pembatasan masalah, manfaat penelitian, dan sistematika pembahasan.

### **BAB II. TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini menjelaskan mengenai tinjauan pustaka yaitu mengenai teori dan penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan penelitian ini. Bab ini berisi tentang pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan belanja modal. Hubungan pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum terhadap pengalokasian anggaran belanja modal, tinjauan penelitian sebelumnya, serta kerangka pemikiran dan perumusan hipotesis.

### **BAB III. METODE PENELITIAN**

Bab ini menguraikan metode penelitian yang digunakan. Membahas ruang lingkup penelitian, populasi, populasi dan sampel, jenis data dan sumber data, metode pengumpulan data, definisi operasional variabel dan metode analisis data.

#### BA B IV. ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini menguraikan hasil dari pengujian statistik yang digunakan dan selanjutnya dilakukan pembahasan dari hasil penelitian ini.

#### BAB V. PENUTUP

Bab ini berisikan tentang simpulan-simpulan yang diperoleh dari hasil penelitian keterbatasan penelitian, dan saran-saran yang perlu untuk diajukan penulis sebagai bahan pertimbangan untuk penelitian selanjutnya.